

Biuro Analiz Sejmowych
OPINIA ZLECONA

Prof. KJ dr hab. Grzegorz Górski
Kolegium Jagiellońskie
Toruńska Szkoła Wyższa

BAS-2777/16

Warszawa, 04 stycznia 2017 r.

Analiza prawna
dotycząca konsekwencji wiążących się z zachowaniem posłów blokujących od
dnia 16 grudnia 2016 r. mównicę i fotel Marszałka oraz Salę posiedzeń oraz
analiza możliwości postępowania Marszałka Sejmu w celu przywrócenia
porządku na Sali obrad

W nocy z 16 na 17 grudnia 2016 roku podczas trwającego posiedzenia Sejmu RP doszło do zablokowania przez grupę posłów Platformy Obywatelskiej, Nowoczesnej pl oraz PSL mównicy sejmowej, a następnie fotela Marszałka Sejmu. Wskutek tego zdarzenia Marszałek kontynuował posiedzenie Sejmu w Sali Kolumnowej, po czym zakończył posiedzenie Sejmu po wyczerpaniu przyjętego wcześniej porządku obrad.

Postępowanie Marszałka Sejmu, który kontynuował obrady Sejmu w innym niż sala obrad pomieszczeniu opierało się na przysługujących mu uprawnieniach wynikających z:

1. przepisu art. 110 ust. 2 Konstytucji RP (**Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)** – *Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu i strzeże praw Sejmu*);
2. przepisu art. 10 ust. 1 pkt. 1 – 6 Regulaminu Sejmu (**uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu RP (M. P. z 2012 r. poz. 32 z późn. zm.)** - *Marszałek Sejmu: 1) stoi na straży praw i godności Sejmu, 2) reprezentuje Sejm, 3) zwołuje posiedzenia Sejmu, 4) przewodniczy obradom Sejmu, 5) czuwa nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów*);
3. przepisu art. 175 Regulaminu Sejmu: (*Marszałek Sejmu czuwa nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń*).

Mimo zgodnego z Regulaminem Sejmu zakończenia posiedzenia Sejmu po wyczerpaniu przewidzianego porządku obrad, na sali obrad Sejmu pozostała grupa posłów z Platformy Obywatelskiej oraz Nowoczesnej pl, którzy oświadczyli, że nie opuszczą tego pomieszczenia Sejmu do momentu „wznowienia obrad Sejmu” w dniu 11 stycznia 2017 roku. Powody pozostawania na sali obrad motywowane były różnie. Początkowo formułowano postulat przywrócenia prawa posła Szczerby oraz wycofania się Marszałka Sejmu z propozycji dotyczących nowych zasad funkcjonowania mediów w Sejmie, a obecnie podnoszone jest twierdzenie o „nielegalnym” uchwaleniu budżetu. I w tym zakresie argumentacja jest zmienna, bowiem początkowo eksploatowano iż budżet został uchwalony w niewłaściwym pomieszczeniu oraz że na Salę Kolumnową wpuszczano tylko posłów PiS, obecnie usiłuje się eksploatować twierdzenie o braku *quorum* podczas głosowania nad budżetem. Pojawiają się podobne oczekiwania ponownego głosowania ustawy dezubekizacyjnej.

Co szczególnie istotne, te zmienne argumentacje oraz fakt blokowania sali obrad, zostały w pełni zaakceptowane przez kierownictwa partii politycznych: Platformy Obywatelskiej oraz Nowoczesnej pl, a także organizacji społecznej KOD.

Odnosząc się do wskazanej postawy grupy posłów, stwierdzić należy co następuje:

W *Preambule* Konstytucji RP (**Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 roku Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)**) zawarte jest stwierdzenie:

*„pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a **działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność (...) Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby (...) poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej**”.*

Tym samym ustrojodawca wskazał, iż zadaniem organów i instytucji stosujących Konstytucję, ma być *zagwarantowanie sprawności działania instytucji publicznych*. Najważniejszą instytucją publiczną Rzeczypospolitej jest mający mandat narodowy parlament, składający się z dwóch izb – Sejmu i Senatu. Z całą pewnością podjęte przez wskazaną grupę posłów, a usankcjonowane decyzjami kierownictw ich partii działania, pozostają w jaskrawej sprzeczności z tak klarownie wyłożoną wolą ustrojodawcy.

Wskazać tu należy również na brzmienie przepisu art. 11 ust. 1 zd. 2 Konstytucji, w świetle którego *partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa*.

Opisane wyżej działanie, polegające na blokowaniu mównicy sejmowej oraz fotela marszałka Sejmu nie są *metodami demokratycznymi*. Wynika to wprost z przepisów regulujących status posłów i określających precyzyjnie, co wchodzi w zakres wykonywania mandatu posła. Przepis art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (**ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora z dnia 9 maja 1996 roku, Dz.U. z 2016 r. poz. 1510 z późn. zm.**) jako *działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu określił zgłaszanie wniosków, wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych, a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu*.

Dodatkowo stosownie do przepisu art. 14 ust. 1 wyżej wskazanej ustawy, poseł w wykonywaniu obowiązków poselskich w szczególności ma prawo:

- 1) wyrażać swoje stanowisko oraz zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu i jego organów;
- 2) wybierać i być wybieranym do organów Sejmu;

- 3) zwracać się do Prezydium Sejmu o rozpatrzenie określonej sprawy przez Sejm lub komisję sejmową;
- 4) zwracać się do komisji sejmowej o rozpatrzenie określonej sprawy;
- 5) uczestniczyć w podejmowaniu poselskich inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych oraz w rozpatrywaniu projektów ustaw i uchwał Sejmu;
- 6) uczestniczyć w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Sejm lub komisje sejmowe;
- 7) wnosić interpelacje i zapytania poselskie.

Wreszcie jako jeszcze jeden obszar działalności wchodzącej w zakres mandatu można wskazać dyspozycję przepisu art. 19 ust. 1 ustawy, w świetle której *w wykonywaniu mandatu poseł lub senator ma prawo, jeżeli nie narusza dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej.*

Nie mieści się w pojęciu *działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu* jak również *innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu* ani blokowanie mównicy sejmowej, ani blokowanie fotela Marszałka Sejmu, ani – jak to określono ostatnio – trwająca okupacja sali obrad Sejmu. Wszystkie te formy działania, wykraczają poza *sprawowanie mandatu*. Nie można tych działań uznać także za odpowiadające standardowi *metod demokratycznych*.

Niezależnie od głoszonych na użytek kampanii politycznej poglądów, Polska pozostaje państwem demokratycznym. Ostatnie wybory parlamentarne przyniosły jednak sytuację nową, nieznaną w historii demokratycznych instytucji w Polsce, w postaci zwycięstwa w demokratycznych wyborach ugrupowania, które uzyskało samodzielną bezwzględną większość w obu izbach parlamentu. W praktyce politycznej po 1989 roku jest to sytuacja całkowicie nowa, a w połączeniu ze zdobyciem przez to samo ugrupowanie urzędu Prezydenta RP spowodowały nieznaną dotąd stan demokratycznej przewagi jednego ugrupowania politycznego. Jednak taki stan rzeczy nie może być przecież uznany za wykluczający istnienie mechanizmów demokratycznych i zwalniający przegrane stronnictwa polityczne, z ich funkcjonowania w ramach istniejących instytucji. Polski system konstytucyjny

nie formułuje dopuszczalnej metody walki politycznej, stosowanie przez mniejszość działań, które prowadzą do paraliżu instytucji politycznych. Przywołana dyspozycja zawarta w *Preamble* wyraźnie wskazuje – na podstawie specyficznych polskich doświadczeń historycznych – potrzebę zagwarantowania instytucjom publicznym możliwości *sprawnego* działania. Skoro celem podjętej blokady mównicy oraz fotela Marszałka Sejmu, zaś obecnie sali obrad, jest niedopuszczenie do normalnego funkcjonowania izby poselskiej, a odblokowanie normalnej możliwości działania izby jest warunkowane ultymatywnie spełnieniem warunków, które nie podlegają dyskusji, to takie postępowanie nie może być uznane za *metodę demokratycznego* wpływania na rzeczywistość polityczną.

Należy także zwrócić uwagę na fakt, iż opisane działania podjęte przez grupę posłów godzą wprost w pozycję Marszałka Sejmu. Jest ona określona przez:

1. przepis art. 110 ust. 2 Konstytucji RP: *Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz,*
2. przepis art. 10 ust. 1 pkt. 1 – 6 Regulaminu Sejmu: *Marszałek Sejmu: 1) stoi na straży praw i godności Sejmu, 2) reprezentuje Sejm, 3) zwołuje posiedzenia Sejmu, 4) przewodniczy obradom Sejmu, 5) czuwa nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów).*

Mamy zatem do czynienia z uniemożliwieniem wykonywania obowiązków przez jedną z najważniejszych instytucji państwowych, a więc ostentacyjnym sprzeniewierzeniem się dyspozycji określonej w cytowanym fragmencie *Preambuły* do Konstytucji RP.

Zachodzi w związku z powyższym pytanie, o charakter działania grupy posłów oraz kierownictw partii politycznych do których oni przynależą, z perspektywy przepisów prawa karnego.

Kodeks karny (**ustawa Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 z późn. zm.)**) przynajmniej w kilku przepisach można odnieść do opisanych wyżej zachowań. I tak karalne jest:

1. stosowanie przemocy wobec osoby (tu Marszałka Sejmu) *w celu zmuszenia do określonego zachowania się* (art. 191 § 1 KK);
2. wywieranie przemocą wpływu *na czynności urzędowe innego organu*

państwowego (tu Marszałka Sejmu) (art. 224 § 1 KK);

3. znieważanie *funkcjonariusza publicznego lub osób do pomocy mu przybranych podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych* (art. 226 § 1 KK);
4. znieważenie publiczne *konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej* (art. 226 § 3);
5. *przekroczenie uprawnień* przez funkcjonariusza publicznego, skutkujące działaniem *na szkodę interesu publicznego* (art. 231 § 1 KK), wreszcie
6. czynienie niezdatną do użycia *cudzej rzeczy* (art. 288 KK).

Uzupełniająco przywołać należy przepisy Kodeksu wykroczeń (**ustawa Kodeks wykroczeń z dnia 20 maja 1971 roku (Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 z późn. zm)**), to jest przepis art. 49 § 1 sankcjonujący działanie *w miejscu publicznym demonstracyjnie okazujące lekceważenie Narodowi Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnym organom*.

Już nawet bardzo pobieżna analiza postępowania grupy posłów w nocy z 16 na 17 grudnia 2016 roku oraz w kolejnych dniach wskazuje, że poszczególne osoby uczestniczące w blokowaniu mównicy, fotela Marszałka Sejmu oraz okupacji sali obrad, wypełniły znamiona opisanych wyżej czynów zabronionych. Stosownie do treści przepisu art. 6 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora *a contrario*, poseł może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność nie wchodzącą w zakres sprawowania mandatu. W tym zakresie posłowie nie są wyłączeni spod konsekwencji treści przepisu art. 32 ust. 1 Konstytucji – *wszyscy są wobec prawa równi*. Pociągnięcie do odpowiedzialności z tego tytułu wymaga oczywiście zachowania procedur związanych z uchyleniem posłowi immunitetu.

Podsumowując tę część analizy wskazać należy, iż istnieją przesłanki do złożenia przez Marszałka Sejmu, ale także każdego posła czy pracownika Sejmu, jak również w istocie każdego obywatela, zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, przy czym konieczne jest zindywidualizowanie tych zawiadomień, z przypisaniem konkretnym posłom popełnienia konkretnych czynów zabronionych.

Wydaje się to niezbędnie koniecznym, bowiem dotychczasowe tolerowanie nielegalnych działań grupy posłów oraz kierownictw ich partii powoduje poczucie bezkarności, które może przerodzić się w niebezpieczne zjawisko społeczne. Zachęteni postępowaniem tych osób obywatele, mogą bowiem nabrać przekonania,

że w imię źle pojętego „pokoju społecznego” władze publiczne tolerować będą działania polegające na ostentacyjnym łamaniu powszechnie obowiązujących norm prawnych. Dla i tak słabego państwa polskiego, dopuszczenie do takiej sytuacji może być śmiertelnym zagrożeniem.

Odmiennym zagadnieniem jest rozważenie, jakimi środkami dysponuje Marszałek Sejmu aby doprowadzić do możliwości normalnego funkcjonowania Sejmu. Z jednej bowiem strony Marszałek Sejmu zwołał na 11 stycznia 2017 roku kolejne posiedzenie Sejmu, z drugiej zaś strony grupa posłów okupujących salę obrad nie uznaje decyzji Marszałka o zamknięciu obrad poprzedniego posiedzenia i żąda kontynuowania tego posiedzenia po zakończeniu przerwy.

Rozważając możliwość poszukiwania kompromisu, którego inicjatywa mogłaby wyjść od Marszałka Sejmu, proponowałbym rozważyć następujący scenariusz, który prezentuję jako roboczy:

1. Nie może być mowy o podważeniu prawidłowości 33 posiedzenia Sejmu, a zwłaszcza głosowań w sprawie budżetu oraz w sprawie ustawy dezubekizacyjnej,
2. Opozycja deklaruje, że jej celem jest przeprowadzenie debaty nad budżetem, której to możliwości została rzekomo pozbawiona,
3. Wychodząc na przeciw temu żądaniu – a w tej chwili wydaje się, że ono pełni kluczową rolę w narracji opozycji – możliwe rozważenie inicjatywy rządowej w przedmiocie zmian w uchwalonej i podpisanej ustawie budżetowej; ponieważ podstawowe parametry budżetu przyjmowane były we wrześniu, zatem obiektywnie istnieją przesłanki do pewnych modyfikacji na obecnym etapie,
4. Procedowanie nowelizacji ustawy budżetowej mogłoby stać się polem do debaty z udziałem opozycji, pod warunkiem wszakże iż jej ramy zostaną wspólnie ustalone i ujęte w racjonalne wymiary,
5. Debata nad nowelizacją byłaby zatem ukłonem w stronę opozycji, która uzyskałaby możliwość zaprezentowania swego stanowiska w sprawie budżetu na 2017 rok,

Jeżeli wskazana ścieżka kompromisu wokół zagadnienia budżetu państwa okazałaby się niemożliwa do realizacji, wobec nie przyjęcia propozycji rządowej, co skutkowałoby trwaniem istniejącego, patologicznego stanu okupacji sali obrad, należy rozważyć inne sposoby zapewnienia sprawnego funkcjonowania izby.

Możliwe są tu trzy rozwiązania:

- 1) przeprowadzenie najbliższego posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej przy ograniczonym dostępie mediów (co automatycznie powoduje osłabienie napięcia przez brak transmisji), jednak w tym wypadku należy unikać problemów technicznych wokół *quorum* i liczenia głosów, oraz odpowiednio zabezpieczyć mównicę w tym pomieszczeniu przed ponowną okupacją,
- 2) w przypadku procedowania w sali posiedzeń, ogłoszenie tajności obrad stosownie do przepisu art. 113 zd. 2 Konstytucji RP, co automatycznie skutkuje również wyeliminowaniem mediów i nagłaśniania przez nie ewentualnych prowokacji ze strony posłów PO i Nowoczesnej – *dobro państwa* wymaga dziś spokojnej i rzeczowej debaty o budżecie i innych ważnych sprawach, a obecność mediów wzmacnia niepotrzebnie temperaturę obrad; tajność obrad na obecnym etapie służyć będzie pogłębionej merytorycznej debacie,
- 3) wprowadzenie na salę obrad Sejmu grupy funkcjonariuszy BOR, przydzielonych do ochrony ministrów oraz Marszałków Sejmu – będą oni dysponowali wszelkimi atrybutami, aby zapewnić ochronę zarówno mównicy jak i fotela Marszałka Sejmu, co wykluczy możliwość przeprowadzenia blokady w stylu znanym z ostatniego posiedzenia.

Nie można wykluczyć kombinacji tych trzech elementów w zależności od dynamicznego rozwoju wypadków. Należy także wyeliminować możliwość wydawania przepustek jednorazowych na okres następnego posiedzenia Sejmu, bowiem tą drogą można wprowadzić do pomieszczeń sejmowych osoby, które podejmą jeszcze bardziej radykalne i destrukcyjne działania.

Można też rozważyć przesunięcie daty posiedzenia Sejmu o 14 dni w związku z koniecznością przygotowania nowelizacji budżetu. Już sama zapowiedź takiej zmiany daty posiedzenia i reakcja na to ze strony grupy posłów i kierownictw ich partii, udzieli niezawodnej odpowiedzi co do prawdziwych źródeł inspiracji działań podjętych w ostatnich tygodniach.

Proponowane rozwiązania koncentrują się na poszukiwaniu możliwości znalezienia kompromisu, który z natury rzeczy jest w obecnej sytuacji trudny dla obu stron konfliktu. Jeżeli dla obu stron *sprawne* funkcjonowanie instytucji państwowych

stanowi wspólnie akceptowaną wartość konstytucyjną, to powinny one wspólnie rozwiązać kryzys. Obecna większość musi bowiem mieć świadomość, że prędzej czy później sama stanie się opozycją i że będzie wtedy ewentualnym obiektem podobnych działań ze strony większości, kierującej się jakimś rodzajem rewanżyzmu. Podobnie dzisiejsza opozycja, dążąc do przejęcia władzy musi mieć świadomość, że jej przyszli przeciwnicy będą mogli w sposób w pełni uprawniony podejmować podobnie destrukcyjne działania pod ich adresem. Świadomość tej dosyć oczywistej ewentualności winna skłaniać obie strony do jak najszybszego znalezienia drogi kompromisowego rozwiązania sporu. Ewentualne trwanie tego konfliktu spowoduje długotrwałe, dotkliwe szkody w ciągle budującej się tkance polskiej demokracji.